

Zadeva C-181/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

24. april 2020

Predložitevno sodišče:

Nejvyšší soud (Česka republika)

Datum predložitvene odločbe:

12. marec 2020

Tožeča stranka:

VYSOČINA WIND a.s.

Tožena stranka:

Česká republika – Ministerstvo životního prostředí (Česka republika, Ministrstvo za okolje)

Predmet postopka v glavni stvari

Razlaga člena 13 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2012/19/ EU z dne 4. julija 2012 o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (UL 2012, L 197, str. 38), v nadaljevanju Direktiva 2012/19.

Odgovornost države članice za škodo, povzročeno posamezniku s kršitvijo prava Unije

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Člen 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU).

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 13 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2012/19/EU z dne 4. julija 2012 o odpadni električni in elektronski opremi razlagati tako, da

nasprotuje temu, da država članica naloži obveznost kritja stroškov zbiranja, obdelave, predelave in okolju prijaznega odstranjevanja odpadne električne in elektronske opreme v obliki fotonapetostnih panelov, ki so bili dani na trg pred 1. januarjem 2013, njihovim uporabnikom namesto proizvajalcem?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je za presojo predpostavk za nastanek odgovornosti države članice za škodo, ki je bila posamezniku povzročena s kršitvijo prava Unije, pomembna okoliščina, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, da je država članica sama določila pravila za kritje stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov še pred sprejetjem direktive, s katero so bili fotonapetostni paneli vključeni v ureditev prava Unije in je bilo proizvajalcem naloženo kritje s tem povezanih stroškov, kar velja tudi za tiste panele, ki so bili dani na trg pred potekom roka za prenos direktive (in pred sprejetjem ureditve na ravni prava Unije)?

Upoštevne določbe prava Unije

Direktiva 2012/19, člen 12(4) ter člena 13 in 24

Člen 5 Pogodbe o Evropski uniji

Nacionalna ureditev

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (zákon št. 185/2001 o odpadcích in spremembi nekaterih drugih zakonov; v nadaljevanju: zakon o odpadkih), člena 37p in 37h

Kratka predstavitev prava Unije in nacionalne zakonodaje

- 1 Člen 13 Direktive 2012/19 državam članicam nalaga obveznost, da proizvajalci poskrbijo za kritje stroškov zbiranja, obdelave, predelave in okolju neškodljivega odstranjevanja odpadkov (v nadaljevanju: ravnanje z odpadki), ki jih povzročajo odpadna električna in elektronska oprema, ki je bila dana na trg po 13. avgustu 2005. Stroške ravnanja s tako imenovanimi historičnimi odpadki, to je odpadnimi proizvodi, ki so bili dani na trg pred tem datumom, v primeru nadomeščanja starih proizvodov z novimi (če država članica te obveznosti ne naloži uporabnikom) krijejo proizvajalci, stroške ravnanja z ostalimi historičnimi odpadki pa njihovi uporabniki. Ta obveznost, določena že v Direktivi 2002/96/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 2003 o odpadni električni in elektronski opremi (OEEO) (UL 2003, L 37, str. 24, v nadaljevanju: prvotna direktiva iz 2002), zdaj velja tudi za odpadke iz fotonapetostnih panelov. Rok za prenos Direktive 2012/19 se je iztekel 14. februarja 2014.
- 2 Češka republika je izpolnila svoje obveznosti na podlagi prvotne direktive iz leta 2002 s sprejetjem zakona o odpadkih. Leta 2012 je bil še pred sprejetjem

Direktive 2012/19 temu zakonu dodan nov člen 37p, ki je določal mehanizem kritja stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov. V skladu s to določbo je za kritje stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, danih na trg pred 1. januarjem 2013, odgovoren upravljavec sončne elektrarne, izvaja pa se s plačilom pristojbine za recikliranje v enakih obrokih. V ta namen so morali upravljavci sončnih elektrarn najpozneje do 30. junija 2013 skleniti pogodbe s subjektom, ki zagotavlja sistem kolektivnega kritja stroškov, da bi se takšno kritje zagotovilo najpozneje od 1. januarja 2019. Za fotonapetostne panele, dane na trg po 1. januarju 2013, pa to obveznost nosijo njihovi proizvajalci.

Kratek opis dejanskega stanja in poteka postopka

- 3 Tožeča stranka je upravljavec sončne elektrarne „Vranovská ves II“. Ta elektrarna, ki je začela delovati leta 2009, uporablja fotonapetostne panele, ki so bili dani na trg po 13. avgustu 2005, vsekakor pa pred 1. januarjem 2013. Zato je tožeča stranka v skladu s členom 37p zakona o odpadkih z ustreznimi subjekti sklenila pogodbe, na podlagi katerih je v letih 2015–2016 tem podjetjem v treh obrokih plačala pristojbino za recikliranje električnih odpadkov iz fotonapetostnih panelov v skupnem znesku 1.613.773,24 čeških kron (CZK).
- 4 Tožeča stranka meni, da je Češka republika napačno prenesla Direktivo 2012/19, ker bi v skladu s členom 13 te direktive moral stroške ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, ki so bili dani na trg po 13. avgustu 2005, kriti proizvajalec in ne uporabnik. Tožeči stranki naj bi bila zato povzročena škoda, saj mora v skladu s členom 37p zakona o odpadkih tudi po 14. februarju 2014 (ko poteče rok za prenos) plačevati pristojbino za recikliranje, ki bi jo v skladu s pravom Unije moral plačati proizvajalec. Zato je tožeča stranka proti Češki republiki vložila tožbo za povrnitev škode, ki je nastala zaradi kršitve prava Unije in katere vrednost ustreza znesku plačane pristojbine v višini 1.613.773,24 CZK.
- 5 Češka republika meni, da bi morala obveznost proizvajalcev, da krijejo stroške ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, veljati za fotonapetostne panele, ki so dani na trg po roku za prenos (14. februar 2014), saj bi uvedba takšne obveznosti za nazaj pomenila nesprejemljivo retroaktivno delovanje prava in s tem povezano kršitev univerzalnih pravnih načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti. Tožena stranka nato trdi, da veliko proizvajalcev, ki so fotonapetostne panele dali na trg v letih 2005–2013, ne obstaja več, zato jim ni mogoče naložiti obveznosti kritja stroškov ravnanja z odpadki. Na koncu tožena stranka navaja, da Evropska komisija v okviru postopka EU pilot ni opazila pomanjkljivosti v postopku prenosa člena 13 Direktive 2012/19 in zato proti Češki republiki ni uvedla postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.
- 6 Obvodní soud pro Prahu 10 (okrožno sodišče v Pragi 10, Češka republika) je kot prvostopenjsko sodišče s sodbo z dne 6. aprila 2018 tožbi ugodilo. Sodba je bila potrjena s sodbo Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi) z dne 14.

novembra 2018. Češka republika je zoper sodbo Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi) vložila kasacijsko pritožbo pri predložitvenem sodišču.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 7 V obravnavanem primeru je treba odgovoriti na vprašanje, ali je Češka republika glede fotonapetostnih panelov pravilno prenesla člen 13 Direktive 2012/19. V ta namen je treba odločiti, ali člen 13 Direktive 2012/19 nasprotuje temu, da država članica naloži obveznost kritja stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, danih na trg pred 1. januarjem 2013, upravljavcem sončnih elektrarn (uporabnikom) namesto proizvajalcem. Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, je člen 37p zakona o odpadkih v nasprotju s pravom Unije in nujno bi bilo razmisliti o odgovornosti države članice za škodo, povzročeno posamezniku zaradi kršitve prava Unije. V zvezi s tem je nujno treba postaviti tudi vprašanje, ali okoliščine, kakršne so v postopku v glavni stvari, lahko vplivajo na presojo pogojev za ugotovitev odgovornosti države članice.

Prvo vprašanje za predhodno odločanje

- 8 V postopku v glavni stvari ni sporno, da člen 13 Direktive 2012/19 zavezuje države članice, da zagotovijo, da proizvajalci poskrbijo za kritje stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, če gre za panele, dane na trg po 14. februarju 2014. Ni sporno niti to, da v primeru zgodovinskih odpadkov iz fotonapetostnih panelov (danih na trg pred 13. avgustom 2005) lahko država članica takšno obveznost naloži uporabnikom. Po drugi strani se dvomi nanašajo na to, kdo naj krije stroške v zvezi s paneli, ki so bili dani na trg v obdobju od 13. avgusta 2005 do 14. februarja 2014.
- 9 Za začetek je treba odgovoriti na vprašanje, ali fotonapetostni paneli, dani na trg pred 14. februarjem 2014, sploh spadajo na stvarno področje uporabe Direktive 2012/19. Če je odgovor pritrdilen, je treba postaviti naslednje vprašanje, in sicer ali ima lahko obveznost glede fotonapetostnih panelov, danih na trg po 13. avgustu 2005, retroaktivni učinek, in če je odgovor pritrdilen, ali je to nedopustno. Če bi na vsa ta vprašanja odgovorili pritrdilno, bi se bilo treba končno odločiti, kako naj država članica prenese direktivo, ki ji nalaga obveznost sprejetja nacionalnega predpisa, za katerega je značilno, da ne more učinkovati retroaktivno.
- 10 Predložitveno sodišče ugotavlja, da obe strani navajata različne predpostavke glede trenutka in razlogov za nastanek obveznosti kritja stroškov ravnanja z odpadki. Nižjestopenjska sodišča in tožeča stranka očitno menijo, da obveznost nastane z nastankom nekih odpadkov. Medtem pa Češka republika nedvomno meni, da je razlog za nastanek te obveznosti že trženje izdelka. S tega vidika so pravna stališča obeh strank v postopku pravzaprav logična. Če namreč obveznost nastane v trenutku nastanka odpadkov, potem Direktiva 2012/19 od držav članic zahteva, da sprejmejo predpis, ki glede na pravo Unije nima retroaktivnega

učinka. Učinkuje le za prihodnost, ne glede na to, da se subjekt, ki je odgovoren za kritje stroškov ravnanja z odpadki, dejansko določi glede na to, kdaj je bil izdelek, iz katerega so ti odpadki nastali, dan na trg (13. avgusta 2005). Če pa obveznost nastane takoj, ko se izdelek da na trg, je dajanje na trg dokončno dejstvo in ima lahko naložitev obveznosti kritja stroškov ravnanja z odpadki iz proizvodov, danih na trg v skladu z Direktivo, dejansko retroaktivni učinek. Zlasti se lahko dejansko nanaša tudi na odpadke, ustvarjene v preteklosti, za katere je bilo kritje stroškov že zagotovljeno, v zvezi s katerimi bi tako prišlo do prenosa odgovornosti za kritja stroškov na drug subjekt za nazaj.

- 11 Po mnenju predložitvenega sodišča bi morala v skladu z Direktivo 2012/19 obveznost kritja stroškov ravnanja z odpadki nastati šele, ko električna oprema (fotonapetostni panel) postane odpadek. Po drugi strani je stališče, da obveznost kritja stroškov ravnanja z odpadki nastane že, ko se izdelek da na trg, napačno, med drugim zato, ker ni povsem jasno, kdaj so odpadki nastali. Dejansko bi tukaj šlo za pogoj ali rok in tako določena obveznost bi bila do nastanka odpadkov pogojna in negotova. V tem smislu se zdijo trditve Češke republike neutemeljene, saj v okoliščinah, v katerih nastajajo odpadki po 14. februarju 2014, retroaktivnega učinka sploh ne bi bilo. Po mnenju predložitvenega sodišča bi šlo za retroaktivnost le v primeru, da odpadki nastanejo pred 14. februarjem 2014. Direktiva 2012/19 nikakor ne določa, da bi se morala uporabljati za take odpadke, niti nikakor ne izraža namere zakonodajalca Unije, da bi sprejel predpis z retroaktivnim učinkom.
- 12 Po mnenju predložitvenega sodišča je pravilna razlaga člena 13 Direktive 2012/19 torej taka, da morajo od 14. februarja 2014 proizvajalci na podlagi nacionalne zakonodaje kriti stroške odstranjevanja odpadkov iz fotonapetostnih panelov, danih na trg po 13. avgustu 2005, vendar le za odpadke, ustvarjene po 14. februarju 2014. Tu ne gre za retroaktivnost v smislu prava Unije in zato ni treba razglablјati o pogojih njene mogoče utemeljitve. Po mnenju predložitvenega sodišča je treba tej razlagi dati prednost tudi zato, ker (kot je že pojasnjeno zgoraj) iz Direktive 2012/19 nikakor ne izhaja namera zakonodajalca Unije, da sprejme retroaktivno uredbo.
- 13 Ob upoštevanju predstavljene razlage je mogoče po mnenju predložitvenega sodišča sklepati, da država članica ne more prenesti člena 13 Direktive 2012/19 tako, da naloži obveznosti kritja stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, danih na trg do 1. januarja 2013, uporabnikom. Zato ni mogoče šteti, da je Češka republika pravilno prenesla Direktivo 2012/19.
- 14 Postavlja pa se vprašanje, ali je mogoče sprejeti tudi drugačno stališče, to je, da lahko država članica pravilno prenese člen 13 Direktive 2012/19 tako, da uporabnikom naloži obveznost kritja stroškov ravnanja z odpadki iz fotonapetostnih panelov, danih na trg do 1. januarja 2013, če se upoštevajo spodaj navedene okoliščine.

- 15 Prvič, predložitveno sodišče opozarja na pomisleke Komisije v okviru sprejemanja prvotne direktive iz leta 2002, zaradi katerih je morala ta institucija opustiti zamisel o splošni obveznosti proizvajalcev za kritje stroškov zgodovinskih odpadkov. Komisija je namreč ugotovila, da bi uvedba takšne obveznosti za izdelke, dane na trg pred iztekom roka za prenos prvotne direktive iz leta 2002, predstavljala retroaktivno obveznost, ki bi lahko proizvajalce izpostavila pomembnemu gospodarskemu tveganju. Te pomisleke je mogoče uporabiti po analogiji za fotonapetostne panele, ki so bili dokončno vključeni v področje uporabe prava Unije z Direktivo 2012/19.
- 16 Drugič, pomemben je tudi pomen zaščite legitimnih pričakovanj proizvajalcev fotonapetostnih panelov v zvezi s tem. Ti namreč niso imeli obveznosti predvidevati, da bodo jim bo v prihodnosti naložena obveznost kritja stroškov odpadkov z retroaktivnim učinkom, torej tudi odpadnih fotonapetostnih panelov, ki so bili dani na trg že v preteklosti, in niso mogli vključiti takšnih stroškov v ceno teh panelov. To jih lahko izpostavi resnim ekonomskim tveganjem.
- 17 Tretjič, dejstvo, da je Češka republika najprej sprejela predpis o kritju stroškov odpadkov iz fotonapetostnih panelov, ki je moral biti nato spremenjen ob upoštevanju novo sprejete ureditve Unije, ki velja tudi za panele, za katere je bila že prej, in to na podlagi nacionalne zakonodaje, naložena zadevna obveznost, bi lahko vodilo do neenakega obravnavanja uporabnikov, ki so izpolnili obveznost, določeno z nacionalno zakonodajo že pred rokom za prenos Direktive 2012/19, v primerjavi s tistimi, ki te obveznosti niso izpolnili. Določba člena 37p zakona o odpadkih namreč določa obveznost sklenitve pogodbe in vnaprejšnjega kritja stroškov, pri čemer naj bi se to kritje stroškov izvajalo s porazdelitvijo na več zaporednih obrokov. Če torej upravljavec sončne elektrarne, v nasprotju s predpisi nacionalnega prava, ni izpolnil svoje obveznosti, bi se lahko zaradi spremembe zakona, ki je posledica sprejetja Direktive 2012/19, znašel v boljšem položaju v primerjavi z uporabniki, ki so svojo obveznost že izpolnili. Sprememba subjekta, odgovornega za kritje stroškov, bi imela tudi retroaktivni učinek na tiste subjekte, ki so že izpolnili svojo obveznost.
- 18 S tega vidika je lahko pomembna tudi trditev Češke republike, da če ob sprejetju nacionalnega predpisa kot sredstvo za izvedbo ne bi bila izbrana možnost razdelitve financiranja na več obrokov, ampak bi bila naložena obveznost enkratnega plačila celotnega zneska, potem bi poznejši prenos odgovornosti na drugi subjekt v skladu z novo sprejeto ureditvijo Unije lahko za nazaj spremenil pravno ureditev glede naložene in že v celoti izpolnjene obveznosti (v primerjavi s plačilom na obroke).
- 19 Četrtič, Češka republika ni edina država članica, ki je člen 13 Direktive 2012/19 v zvezi s fotonapetostnimi paneli prenesla tako, da je subjekt, ki mora kriti stroške ravnanja z odpadki, določila glede na trenutek dajanja fotonapetostnega panela na trg, in ne glede na datum 13. avgusta 2005, ki je bil določen z Direktivo 2012/19. V zvezi s tem se predložitveno sodišče sklicuje na nemško (člen 7 Elektro- und

Elektronikgerätegesetz) in avstrijsko (člen 10 Elektroaltgeräteverordnung) pravno ureditev.

- 20 Petič, predložitveno sodišče opozarja na praktičen problem, ki ga navaja tudi Češka republika, in sicer da ni nujno, da proizvajalec, ki je v preteklosti dal na trg fotonapetostne panele, še obstaja, tako da mu ni več mogoče naložiti kritja stroškov ravnanja z odpadki iz teh panelov. V tem okviru predložitveno sodišče opozarja na grško pravno ureditev (člen 16-B-3 ministrske odredbe št. 23615/651/E.103), v skladu s katero se obveznost v tem primeru prenese na uporabnika.
- 21 Nazadnje je treba kot šesti argument navesti dosednji pristop Komisije pri spremljanju prenosa Direktive 2012/19. Komisija v zvezi s tem proti Češki republiki še ni sprožila postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo ima država članica na podlagi prava Unije. Po navedbah Češke republike je bilo celo potrjeno, da so ustrezne češke pravne določbe v skladu s pravom Unije. To je še posebej pomembno z vidika dejstva, da je bil prenos člena 13 Direktive 2012/19 o fotonapetostnih panelih v različnih državah članicah izveden na različne načine, kot je pojasnjeno zgoraj.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje

- 22 Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, se postavlja vprašanje, kakšna je odgovornost Češke republike za škodo, povzročeno tožeči stranki kot upravljavcu sončne elektrarne zaradi kršitve prava Unije (to je zaradi napačnega prenosa člena 13 Direktive 2012/19).
- 23 Iz sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, da morajo biti za to, da bi bila država članica za tako škodo odgovorna posamezniku, izpolnjene predpostavke za nastanek odgovornosti, ki so: (1) kršitev prava Unije (npr. ravno napačen prenos direktive), (2) nastanek škode posamezniku, (3) neposredna vzročna zveza med kršitvijo zakonodaje in nastankom škode in (4) dovolj resna kršitev prava Unije (npr. sodbe v združenih zadevah Francovich in drugi, C-6/90 in C-9/90, ter z dne 5. marca 1996 v združenih zadevah, Brasserie du pêcheur in drugi, C-46/93 in C-48/93).
- 24 Po mnenju predložitvenega sodišča obstaja dvom, ali lahko nekatere okoliščine, opisane v postopku v glavni stvari, vplivajo na presojo teh predpostavk.
- 25 S tega vidika je lahko še posebej pomembno, da je država članica (Češka republika) sama na nacionalni ravni uredila pravila za kritje stroškov odpadkov iz fotonapetostnih panelov še pred sprejetjem Direktive 2012/19, v skladu s katero so bili fotonapetostni paneli vključeni na področje uporabe ureditve Unije in je bila proizvajalcem naložena obveznost kritja stroškov ravnanja z odpadki tudi za fotonapetostne panele, ki so bili dani na trg pred rokom za prenos direktive (in sprejetjem te pravne ureditve na ravni Unije).

- 26 V skladu z veljavno nacionalno zakonodajo so morali upravljavci sončnih elektrarn skleniti pogodbe za zagotavljanje kritja stroškov odpadkov iz fotonapetostnih panelov v obliki obrokov do 30. junija 2013, to je v času, ko ta zakonska ureditev ni bila v nasprotju z pravom Unije. Vendar je po sprejetju Direktive 2012/19 še vedno veljala pogodba med upravljavcem sončne elektrarne in subjektom, ki zagotavlja skupno izvajanje naložene obveznosti, upravljavec sončne elektrarne pa je moral še naprej izpolnjevati svojo obveznost. V zvezi s tem se najprej postavlja vprašanje, ali se lahko v tem primeru po roku za prenos direktive sploh očita neskladnost s pravom Unije v zvezi s plačilom obrokov, če je bila obveznost določena in delno izpolnjena pred sprejetjem ureditve Unije.
- 27 Poleg tega v tem primeru in ob upoštevanju zgoraj navedenih okoliščin, ni nujno, da je izpolnjevanje obveznosti iz nacionalne zakonodaje, da je treba skleniti pogodbo in plačevati prispevke v kolektivni sistem, v vzročni zvezi s prenosom Direktive 2012/19. Zaradi tega se postavlja vprašanje, ali bi lahko domnevna škoda, ki je nastala zaradi napačnega prenosa Direktive 2012/19, zaradi katerega je upravljavec sončne elektrarne še vedno moral plačevati pristojbine v zvezi z ravnanjem z odpadki iz fotonapetostnih panelov, čeprav bi moral proizvajalec v skladu s pravom Unije kriti stroške tega ravnanja z odpadki, bila v neposredni vzročni zvezi z napačnim prenosom Direktive 2012/19, kot se to zahteva s pravom Unije.
- 28 Pomembnost te okoliščine v zvezi z zahtevo po „dovolj resni“ kršitvi prava Unije je tudi nejasna. Zaradi sprejetja ureditve Unije prihaja namreč do retroaktivnega prenosa odgovornosti tudi na področju fotonapetostnih panelov, v primeru katerih je bila obveznost kritja stroškov že z nacionalno zakonodajo naložena določenemu subjektu in je ta obveznost lahko že v celoti izpolnjena. V tem okviru je še posebej pomembno, da je bil člen 13 Direktive 2012/19 v različnih državah članicah prenesen različno in Komisija, tako vsaj trdi Češka republika, ni ugotovila, da je bil prenos izveden napačno.
- 29 Po mnenju Nejvyšší soud (vrhovno sodišče) vprašanj za predhodno odločanje ni mogoče opredeliti kot *acte clair* ali *acte éclairé*. Nejvyšší soud (vrhovno sodišče) kot sodišče, zoper sodbe katerega se ni mogoče pritožiti v smislu člena 267 PDEU, zato meni, da je treba Sodišču predložiti ta vprašanja. Zaradi različnega načina prenosa člena 13 Direktive 2012/19 glede fotonapetostnih panelov v različnih državah članicah je odgovor na ta vprašanja lahko pomemben ne samo v postopku v glavni stvari, temveč tudi na ravni celotne Evropske unije. Zato lahko v prihodnje omogoči, da se bo pravo Unije uporabljalo enotno v vseh državah članicah Evropske unije.